



Avenida de la Ciudad de Panamá, 25 de junio de 1983.
Foto: Oscar Canterero, archivo de "El Nuevo Diario"

PANAMA: LAS RAICES DE LA ACTUAL INESTABILIDAD POLITICA*

JOHN WEEKS

Profesor de economía en el Middle Town College, Estados Unidos.

A mediados de 1981, aun los más feroces opositores al régimen del General Omar Torrijos Herrera, hubieran sentido la obligación de darle su turno al diablo. Habían pasado trece años de estabilidad política —una duración sin precedentes desde la separación de Colombia en 1903— y, mientras casi todas las economías del hemisferio estaban en recesión o en una depresión catastrófica, el ingreso nacional de Panamá continuó registrando moderados, cuando no, impresionantes incrementos. La intranquilidad social crecida había sido aplacada repetidamente por programas

de reforma social, y el tema más volátil en la historia panameña —la soberanía sobre el territorio nacional— aparentemente había sido resuelto a favor del país a través del Tratado Canallero Torrijos-Carter. Seis años después, uno percibe a Panamá totalmente diferente: un país estremecido por un conflicto social, gobernado por supuestos traficantes de drogas y asesinos, en deterioro económico y, algunos dirían, en peligro de perder sus limitadas ganancias de la soberanía prometida en el tratado de 1977.

La presente inestabilidad política no debe tomarnos por sorpresa. La relativa tranquilidad de los años de Torrijos representó un inusual interludio más que una ruptura con el pasado; ciertamente, la dictadura de Torrijos intensificó el estado de contradicciones del país y puso las bases para los recientes conflictos sociales. (1) Panamá es un país caracterizado por tres distorsiones fundamentales: económica, política y socio—histórica, y cada una sin paralelo en el hemisferio. El aspecto fundamental de estas distorsiones es que ayudan a alienar y desarticular al pueblo panameño (de todas las clases sociales del país en que viven. Quizá la clave para entender el dilema panameño es entender que la nación panameña, aunque tenga una clara y distinguida identidad cultural e histórica, carece de una país excepto en el sentido más formal; (2) y que los presentes disturbios son las más recientes manifestaciones de esa nación que busca construir su país.

En la primera sección que sigue, es discutida la distorsión socio—histórica, que es la forma particular en que Panamá se convirtió en un país formalmente independiente. Segundo, y estrechamente relacionado a esto, la distorsión política, la desmesurada influencia del gobierno estadounidense sobre la vida política diaria de los panameños, tan desmesurada que hace posible que el término **política nacional** sea un mal uso de la palabra. Tercero, la distorsión económica; el hecho de que no hay una economía panameña como tal, es examinado y discutidas sus implicaciones. Con estas distorsiones de telón de fondo, el resto del ensayo busca entender los sucesos políticos y las tensiones sociales en Panamá desde la muerte de Torrijos.

I. Panamá: Una sociedad distorsionada

a) La distorsión socio—histórica

Pesa como condena en la conciencia colectiva de la nación panameña el no poder sentir orgullo por su creación formal, y porque sus próceres son

etiquetados, justificadamente, como agentes de un poder extranjero. Sin embargo, el movimiento independentista panameño no está sin héroes ni momentos de orgullo, si miramos al siglo diecinueve. Aislados de Colombia por pantanos y bosques tropicales que aún hoy están por tener caminos, (3) la provincia de Panamá se desarrolló independientemente del resto del país del que era parte, y la población emergió con su propia identidad cultural. En el siglo diecinueve hubo por un breve período (1840—41) una Panamá independiente, el gobierno vino y se fue antes de que se lograra el reconocimiento diplomático.

Que si los panameños (mayoritariamente por sus propios esfuerzos) habrían triunfado en la creación de un país independiente, o que si, sin una intervención extranjera, la frontera norteña de Colombia estaría hoy colindando con Costa Rica, son discusiones hipotética y académicamente discutibles, ya que sucesos externos decidieron el futuro de la nación panameña. En los primeros años de 1850, un ferrocarril, financiado por capital estadounidense, fue construido a lo largo de territorio colombiano en el istmo de Panamá. Este ferrocarril pronto fue inadecuado para transportar el creciente volumen de mercancías y, al final del siglo diecinueve, el gobierno de EE.UU. se comprometió a la construcción de un canal transoceánico. Diferían las opiniones sobre si la mejor ruta sería Panamá o Nicaragua. Mientras que la distancia de tránsito por Panamá sería menor, parecía que el trabajo de ingeniería sería menor en Nicaragua, por la posición del Río San Juan y el Lago de Nicaragua, si hubiera sido elegido.

A la vuelta del siglo, las negociaciones comenzaron entre los gobiernos de Managua y Washington para los derechos de una ruta del canal a través de Nicaragua. En esos momentos Nicaragua era gobernada por el último gran líder centroamericano, quien intentó dominar la región, José Santos Zelaya. (4) Desde la independencia y la

creación de la Federación Centroamericana (la cual se disolvió en medio de la guerra civil de 1838), la región había sido dominada por tiranos locales con poderes extranjeros que jugaban un papel sustancial pero secundario. (5) Fue la meta de Zelaya mantener esta situación y resistir la imposición del status de protectorado que Washington claramente pretendía para el futuro de la región. El conflicto entre la ambición del gobierno estadounidense por la hegemonía y el nacionalismo del dictador nicaragüense llegó a una crisis sobre el tema del canal.

Como sería más tarde en el caso con el gobierno títere de Panamá, la administración de Teodoro Roosevelt demandaba que Zelaya cediera la soberanía a la propuesta Zona del Canal, y aceptara que EE.UU. tenía derecho ilimitado de intervenir militarmente. Zelaya rechazó conceder esto y negoció un acuerdo para aceptar una limitada soberanía. En la práctica esto resultó inaceptable a Washington y el gobierno de EE.UU. aceptó el acuerdo sólo para excluir de la competencia a otros países (p. ej. Gran Bretaña y Francia) para un canal nicaragüense. Buscaron un tratado más favorable en otro lado. El istmo de Panamá ofrecía la alternativa más atractiva y ahí el gobierno de EE.UU. había estado activo política y económicamente desde la construcción del ferrocarril en los años de 1850. Tropas estadounidenses habían sido despachadas a la provincia en 1880 para enfrentarse a una supuesta amenaza a las líneas del ferrocarril. Las tropas fueron enviadas otra vez en 1902, a lo mejor para preparar las negociaciones con el gobierno colombiano. Un año después, en 1903, los dos gobiernos llegaron a un acuerdo en un tratado canalero. Sin embargo, el congreso colombiano rechazó la pérdida de la soberanía escondida en el tratado y no lo ratificó. Esta muestra de nacionalismo colombiano llevó a la pérdida de la provincia de Panamá en 1903.

Rechazados dos veces sus intentos diplomáticos de anexar una ruta de canal a través del istmo,

EE.UU. adoptó medios más directos. A través de un ingeniero minero y agentes panameños, Washington provocó un alarde de insurrección en la provincia. La complicidad de los "*próceres*" de Panamá con los diseños territoriales del gobierno estadounidense es un hecho histórico registrado. En septiembre de 1903, Manuel Amador Guerrero, pronto a ser presidente del nuevo estado, le escribió a un colega contándole que el apoyo de EE.UU. para la independencia había sido asegurado por sus agentes estadounidenses. (6) En noviembre de 1903, como estaba convenido, buques de guerra estadounidenses entraron en aguas costeras de Panamá, previniendo la intervención de tropas colombianas para aplacar la revuelta panameña, y el 3 de noviembre de 1903 fue declarada la independencia panameña, (7) si se le puede llamar *independencia*. No hay duda que su propósito era el canal. Dos semanas después el nuevo gobierno panameño firmó un acuerdo en que otorgaba al gobierno estadounidense una faja de territorio, la cual podría administrar indefinidamente "*como si fuera soberano*".

Es muy dudoso que algún otro país llamado independiente en tiempos de paz haya otorgado a una potencia extranjera poder sobre su territorio y su población, como se hizo con los tratados de 1903. "De jure" y "de facto", la zona del canal se convirtió en territorio de EE.UU., administrado por un gobernador estadounidense. El gobierno de Panamá no tenía ningún derecho dentro de la zona, y los empleados estadounidenses de la zona no quedaban sujetos a los tribunales panameños. No fue sino hasta 1962 cuando la bandera panameña pudo ser izada en la Zona. Dentro de la Zona, catorce bases militares estadounidenses fueron eventualmente construidas, y en 1971 los gastos militares fueron estimados en unos 5,000 millones de dólares acomodando 14,000 soldados. El único otro país del hemisferio que ha permitido la presencia de bases militares estadounidenses fue otro protectorado "de facto", Cuba. (8)

El poder legal del gobierno de EE.UU. no se limitó a la Zona. El tratado de 1903 otorgaba un derecho ilimitado de intervención militar en el país si la seguridad del Canal lo necesitara. Si Washington ablandó su posición en este punto en 1939, la opción de intervenir unilateralmente no fue cambiada en principio y fue reafirmada en el tratado Torrijos—Carter de 1977. En cuestión de gobierno nacional, los presidentes panameños gobernaban al gusto de Washington y, hasta los 50, el gobierno estadounidense desalentaba el desarrollo de un ejército nacional efectivo, temiendo que fuera una amenaza al control estadounidense del Canal. A lo mejor el símbolo más grotesco del status de protectorado de Panamá es el hecho de que Panamá nunca ha tenido un Banco Central ni imprime su propia moneda; los dólares norteamericanos circulan como medio de intercambio. (9)

Hay fuertes elementos de farsa y de tragedia en la manera en que Panamá se hizo nominalmente independiente. La farsa está en las pretensiones de los primeros gobernantes del país en que ellos personificaban la aspiración nacional de independencia, cuando en realidad su gobierno estaba basado en intereses militares y geo—políticos de EE.UU. y su función primaria era responder a esos intereses. Trágico es el hecho de que a la vuelta del siglo existía una identidad nacional coherente y una aspiración por la independencia. La consecuencia de esta contradicción es robarle al pueblo panameño el orgullo en la creación de su país. Ciertamente, Panamá no es el único país en el hemisferio en que poderes extranjeros jugaron un papel significativo al obtener su independencia. Vienen a la mente Uruguay y Cuba. A pesar de que, en el caso de Uruguay, se puede argüir con razón que el papel de la fuerza marítima británica no fue mayor que la presencia de buques de guerra franceses en las costas de Virginia al momento de la batalla decisiva de Yorktown en 1781. Y, aunque EE.UU. le otorgó la independencia a un gobierno títere en Cuba, ésta había sido precedida por una lucha colonial

larga y feroz contra el colonialismo español y la ocupación estadounidense.

En el caso de Panamá, el 3 de noviembre de 1903 marca un suceso falso, una declaración de independencia sin ninguna sustancia y poca forma, porque no estableció las mínimas condiciones de soberanía; esto es, soberanía formal sobre el territorio nacional y una nominal política extranjera independiente. Si uno debe ser cuidadoso en atribuir mucha importancia a factores intangibles como la herencia nacional, la conciencia colectiva de un falso nacimiento de la nación es una carga sobre el nacionalismo panameño, difícil de apreciar por extranjeros.

b) La distorsión política

De 1903 a 1968, Panamá presentaba un estereotipo de inestabilidad política; treinta y ocho gobiernos, cada uno con cuatro presidentes entre 1918 y 1949. Es legítimo afirmar que ningún presidente de Panamá ha llegado al poder como expresión de la voluntad popular y, si lo hizo, no gobernó por mucho tiempo. (10) Esta aparentemente crónica inestabilidad política tiene relativamente poco que ver con el carácter de cuerpo político o con una categoría abstracta llamada "política nacional". Más bien refleja una distorsión de relaciones entre gobernantes y gobernados, resultado del servilismo de gobiernos panameños a sucesivos gobiernos estadounidenses.

La importancia geo—política asignada a Panamá por Washington y la presencia militar estadounidense en la Zona del Canal, mayor y mucho mejor equipada que la Guardia Nacional panameña (llamada después Fuerzas de Defensa) ha tenido efectos profundos en el gobierno del país. Primero, ningún gobierno podía intentar políticas que significativamente difirieran de la que los oficiales estadounidenses concebían ser los intereses nacionales de su gobierno en Panamá y la región como un todo. En un grado significativo la influencia hegemónica del gobierno de EE.UU. ha

sido ejercida por los comandantes militares en la Zona del Canal, donde está localizado el cuartel general para todas las operaciones militares de EE.UU. en A.L. y el Caribe. El involucramiento directo de comandantes militares estadounidenses en asuntos políticos internos —una tarea usualmente monopolizada por civiles en el Departamento de Estado y la Agencia Central de Inteligencia (CIA)— es virtualmente excepcional en el hemisferio. En El Salvador hay asesores militares estadounidenses y en Honduras hay un ejército “contra” con fondos de EE.UU. El relativo papel de alto perfil en Panamá le da a los generales de EE.UU. la apariencia de comandantes de un ejército de ocupación más que protectores del Canal. (11)

Como resultado del abierto y dominante papel del gobierno de EE.UU., los gobiernos de Panamá por lo general han descubierto que —si quieren mantenerse en el poder— es más importante mantener a Washington contento que mantener contenta a su propia población. El acomodarse a Washington fue ciertamente el factor decisivo en la continua salud de los gobiernos panameños desde 1903 hasta la década de los 50. Durante este período el país estuvo gobernado por las principales familias oligárquicas, los Arias, los Arosemena y los Chiaris como los más prominentes. Estas familias competían entre sí para puestos políticos, con poca intención de satisfacer o incorporar a la creciente clase media; muchos menos a la masa de la población. Con su poder garantizado por la presencia de miles de tropas estadounidenses, su poder fue aún más estrechamente apoyado que las otras oligarquías de Centro y Sudamérica. (12)

La abrumadora dominación del gobierno Norteamericano sobre Panamá distorsionó la vida política tanto entre los gobernantes y gobernados como entre la élite misma. Aliviados del peso de consolidar su gobierno sobre la población, la élite panameña fracasó en el desarrollo de instituciones efectivas y de largo plazo de acomodación

e integración política. En realidad, al comienzo de los 40, las más serias manifestaciones de descontento popular eran dirigidas primariamente contra la presencia de los EE.UU. en la Zona del Canal y secundariamente contra los gobiernos cómplices en turno.

La manifestación más obvia de inestabilidad política (gobiernos y presidentes que vienen y van con una frecuencia alarmante) fueron resultado de una segunda distorsión. Con una potencia extranjera jugando un papel tan dominante en los asuntos de un país, era un pequeño y obvio peso adicional para la embajada de EE.UU. y los militares, el servir de vez en cuando como árbitros en conflictos intraélite. En consecuencia, era extremadamente tentador para facciones panameñas fuera del poder inmediato, el pedir a los patrones estadounidenses que intervinieran e hicieran cambios en el peso de la balanza del poder político. Aunque los agentes de EE.UU. eligieran no asumir el informal papel de virrey, el solo pensar que podía ser ejercido creaba una inherente inestabilidad en las luchas por el poder dentro de la élite.

El ascenso en importancia de los militares panameños, a partir de los 50, acrecentó la distorsión política. Ya que la orientación política del gobierno de EE.UU. en Panamá siempre había sido militar —la defensa del Canal y el enfoque geopolítico del Comando Sur—, el preservar la influencia y el prestigio de las Fuerzas de Defensa se convirtió en una meta en sí y para sí de los planificadores de la seguridad nacional estadounidense. Este desarrollo —es decir, que el gobierno de EE.UU. asigne una creciente importancia a los militares panameños como fuente de estabilidad en Panamá— no se dio sin sus ironías.

La consecuencia más importante de la distorsión del conflicto político por el papel de los EE.UU. fue sobre el tema del nacionalismo y la propia estima nacional de dominar a todos los demás. A pesar de la relativa rapidez del crecimiento de

una clase obrera en los centros urbanos de Colón y la ciudad de Panamá, y la sustancial proletarianización de las fuerzas laborales agrícolas, el conflicto político y los partidos políticos no se desarrollaron en las líneas de clase. Aun la distinción entre derecha e izquierda es de una importancia cuestionable para analizar la escena política. El primer movimiento político de masas comenzó en la década de los 40, centrado alrededor de una sola personalidad, Arnulfo Arias, cuya carrera política estaba fundada sobre un tema: el Canal.

Indiscutiblemente la figura política más popular en Panamá desde los años 40 hasta Torrijos, Arias ha sido comparado a otro demagogo populista, Haya de la Torre del Perú. Como de la Torre, Arias disputó las elecciones presidenciales por cuatro décadas, postulándose la última vez en las elecciones de 1984, a la edad de 84 años; elección que ciertamente ganó, pero fue rechazada por fraude. Aunque hay parecido entre los dos hombres —un atrayente estilo oratorio y una palabrería populista dirigido a la pequeña burguesía y a los trabajadores, con poco contenido explícito de clase— las semejanzas son superficiales. A pesar del poder de su personalidad sobre sus seguidores, el partido político de Haya, APRA, ganó con una abrumadora victoria en las elecciones presidenciales que siguieron a su muerte a inicios de los años 80. Así mientras que el partido Aprista probó ser mucho más que una mera inspiración del líder, el Partido Panameñista es poco más que la extensión de la personalidad de Arias. Más aún, mientras el Partido Aprista es socialdemócrata en su presentación, la política de Arias (tras su nacionalismo por el Canal), es decididamente derechista, al grado de ser descrito como “corporatista” y “fascista”.

El surgimiento en Panamá de un populismo derechista asido al nacionalismo es un síntoma más de la distorsión política. El surgimiento de una clase media urbana en los años 40 creó la oportunidad para un líder nacionalista. Durante la Segunda Guerra Mundial, la Izquierda, particular-

mente el Partido Comunista, se había comprometido, con respecto al nacionalismo, a respaldar acríticamente a las fuerzas Aliadas; en el contexto panameño, esto implicaba respaldar la oligarquía apegada al gobierno de EE.UU. En este vacío de nacionalismo entró Arias tomando el único tema que podía unir a todos los panameños contra el gobierno de la tradicional élite. El éxito político de Arias creció y declinó con el ultraísmo popular por el Canal, y al lograr apoderarse del mercado del nacionalismo dejó continuamente a los partidos de la Izquierda y del centro sin una estrategia electoral efectiva. (13)

Mientras que el nacionalismo es una fuerza política poderosa en todos los países de A.L., en ningún país excepto Panamá (y quizá Cuba) ha jugado un papel tan abrumador. Más aún, debido a que el nacionalismo estuvo monopolizado por tanto tiempo por un populista derechista, el explosivo debate del Canal quedó efectivamente divorciado de las cuestiones de reforma social. Esta separación de intereses es un contraste increíble en la lucha nacionalista en Nicaragua, donde la expulsión de la dinastía de Somoza era inseparable de una llamada para una reorganización general y radical de la sociedad. En Nicaragua una lucha nacionalista, inicialmente estrecha se profundizó poniendo en el tapete la discusión apasionada de los temas políticos y sociales; en Panamá, el enojo nacional contra la dominación de EE.UU. ha sido enfocado muy estrechamente al status del Canal, con el resultado de que aún recientemente otros aspectos han quedado eclipsados. Fundamentalmente, la distorsión política provocada por la dominación de EE.UU., ha negado a los panameños una conciencia política nacional, así como la distorsión histórica les robó su historia nacional.

c) La distorsión económica

La corriente principal occidental (teoría “neoclásica”) hace mucho uso del término **distorsión** al referirse a las economías. (14) En el entramado

de esta teoría, estas alegadas distorsiones son siempre el resultado de las intervenciones del Estado, que le impiden a una economía aproximarse al resultado ideal implicado por un modelo de competencia perfecta (*"la mano invisible"*). Así que, por ejemplo, sueldo mínimo, subsidios en mercancías y tarifas apartan la economía de un uso óptimamente eficiente en recursos. La economía de Panamá, que ha evolucionado bajo una política de relativamente poca intervención del Estado y poca regulación comparado con la mayoría de los países subdesarrollados, es, por ninguna medida racional, una de las más distorsionadas en el mundo y se ha vuelto aún más en las últimas dos décadas.

La economía de Panamá tiene una estructura que la hace "sui generis" en el hemisferio, una economía en la cual el relativo rápido crecimiento de los ingresos nacionales ha estado asociado con un declive importante de la producción en el sentido normal de la palabra.

Hasta los años sesenta, la vida económica de Panamá, como su vida política, estaba dominada por el Canal. Esta estrecha faja de vía marítima divide al país en dos partes, con toda la actividad económica desarrollada a lo largo de sus fronteras o al norte del país. Sólo una pequeña porción de la carga llevada por los barcos que pasan el Canal, o vienen de o embarcan en suelo panameño. El Canal es así el símbolo singularmente apropiado de la vida económica de Panamá, ya que el país no tiene economía nacional como tal.

Economía nacional es un concepto fugaz, pero central en la teoría económica. (15) Es útil preguntarse cuáles son las características de una economía nacional: por ejemplo, preguntarnos qué características permiten referirse a la relación económica entre Canadá y EE.UU. como "internacional", y esos entre Wisconsin y Minnesota (en la frontera canadiense) como "internas" o "nacionales". Primero y más obvio, Canadá y EE.UU. tienen monedas y provincias separadas,

cosa que no sucede en un país. La ausencia de moneda nacional tiene un número de consecuencias muy importantes para la política económica. Sin una moneda nacional, un gobierno no se puede pedir prestado a sí mismo (esto es, imprimir dinero o comprar bonos de moneda nacional de sí mismo). Ya que el gobierno panameño debe pedir prestado en dólares, no hay deuda interna (déficit fiscal); (16) de hecho, cualquier préstamo por el sector privado o del estado se suma a la deuda externa.

Segundo, la ausencia de moneda nacional imposibilita ciertos instrumentos básicos de política en el corazón de la política económica nacional. Sin ninguna separación de moneda, el gobierno de Panamá no puede devaluar en un intento de corregir un déficit de balanza de pagos. Ni puede restringir el flujo de intercambio extranjero limitando las condiciones de conversión de moneda. Más aún, y fundamentalmente, el gobierno de Panamá no tiene virtualmente control alguno sobre la velocidad de la inflación nacional, no más, por decir, que los gobiernos locales de Bavaria y California. Esto, por dos razones: primero, no hay suministro de dinero para intentar la regulación, y segundo, el valor del medio de circulación, el dólar, es determinado en los mercados monetarios y mercantiles de los países industrializados capitalistas.

Para apreciar todas las implicaciones de esta situación, consideremos las opciones abiertas al gobierno panameño si se enfrenta con una crisis aguda de balanza de pagos. Ningún alivio puede encontrarse en la devaluación, ni el gobierno podría buscar incrementar la competitividad de sus exportaciones (y sustitución nacional de importaciones) por una política monetaria restrictiva con la intención de bajar relativamente los niveles de precios panameños a los niveles de precio de sus socios comerciales. La única opción viable sería intentar bajar los sueldos, reduciendo así los costos de producción; pero esto no es una política que aumente la estabilidad socio-política.

En la práctica, la política gubernamental en Panamá en las últimas dos décadas ha sido no promover exportaciones, aunque sus ganancias de comercio internacional han aumentado a un paso extremadamente rápido. El carácter distorsionado de la economía panameña se demuestra por los dos signos de distinción que tenía en el hemisferio en los años 80 — no es sólo el país con mayor coeficiente de comercio internacional en su ingreso nacional, sino también el país que exporta la más pequeña proporción de su producción nacional—. Esta combinación poco usual es la consecuencia de la desnacionalización progresiva de la economía panameña— inherente al papel del Canal—, que fue ampliamente intensificado durante los años de Torrijos. Mucho se ha escrito acerca del fenómeno de “desnacionalización” de las economías latinoamericanas, término que se refiere a la compra del capital privado nacional por capital extranjero, particularmente durante los años 50 y 60. En Panamá aparece una forma más profunda de desnacionalización, la estructura económica ha cambiado de la producción de mercancías al servicio de las actividades económicas de otros países; y, dentro del sector productivo, de usar recursos panameños a montar y procesar productos intermedios abastecidos desde el extranjero.

El vehículo primario para alejarse de la producción es el Centro Financiero Internacional (CFI), herencia económica del gobierno de Torrijos. Establecido al inicio de los años 70, el CFI rápidamente se convirtió en uno de los mayores centros bancarios “*costero*” del mundo, un refugio para el capital financiero libre de impuestos y regulaciones y disfrutando la garantía del secreto bancario. En su cima de éxito en 1982, el CFI acomodaba las operaciones de más de 120 bancos internacionales, con un capital depositado de 18 mil millones de dólares. La entrada de intercambio extranjero de las operaciones del CFI alcanzaron 6 mil millones en 1983, tres veces más del valor de exportaciones. (17) Como consecuencia de esta proporción, la exportación de mercancías

sólo representaba el 15% de la actual cuenta de los balances de pago, comparado a 85% para los cinco países centroamericanos. (18)

Las operaciones del CFI difícilmente pueden ser consideradas parte de la economía nacional panameña. Cualquier otro que sea el efecto que pueda tener el capital financiero depositado en el CFI, no tiene ningún impacto en la economía panameña, excepto como fuente de ganancias de comercio exterior. Acompañado con otras actividades de servicio que proveen más del 80% del comercio exterior de Panamá, las actividades de la banca internacional tienen pocos efectos multiplicadores y generan poco empleo —sólo 8,000 empleos para un sector cuya porción del ingreso nacional es del 6%. (19)

Tal vez más serio que el nivel limitado de empleo es su naturaleza inherente. La mayoría de los empleados del sector bancario son oficinistas de las capas medias, así que la expansión de ese sector tiene poco o ningún impacto en los trabajadores no cualificados, que componen la mayoría de los desempleados en la ciudad. Para el colmo, el nivel de prosperidad del sector bancario tiene poca influencia en el nivel de empleo. Una vez construido el edificio y la oficina equipada, un pequeño número de empleados pueden mover una cantidad virtualmente ilimitada de dinero, ya que desde entonces poco más que entradas en el libro de cuentas está involucrado. Más difícil de medir que los efectos de empleo de la banca son las consecuencias negativas que el CFI puede tener sobre la autonomía económica y política del gobierno panameño. Una estrategia económica basada en atraer inversión directa del extranjero tiene sus implicaciones políticas, ya que los gobiernos deben mantener lo que se llama un “*clima favorable de inversión*”. Aún más restrictivo que actitudes políticas y sociales es la necesidad de proveer un ambiente favorable para capital financiero a corto plazo. Por lo general, inversionistas productores no pueden ser tan caprichosos, como alguien con depósitos financieros.

Una fábrica o planta es un recurso o capital no líquido, no fácilmente convertible en dinero para ser expatriado. En contraste, la más mínima señal de regulación o restricción de los privilegios de los depositadores puede provocar un vuelo masivo de capital a corto plazo de Panamá a localidades más conformes, como las Islas Caimán. (20) Aunque Torrijos es visto por muchos como un gran nacionalista panameño, (21) puede ser que el sector bancario internacional que él apadrinó haya creado restricciones sobre la soberanía política tan limitantes como aquellas que estaban en juego cuando el país era virtualmente un protectorado de EE. UU.

Una segunda mayor innovación de los años de Torrijos contribuyó más a la desnacionalización de la economía panameña, la Zona Libre de Colón. Esta hacienda industrial, en la segunda ciudad más grande del país, creció de la nada hasta llegar al valor de exportación total de un mil quinientos millones de dólares en menos de dos décadas, con su producción basada principalmente en insumos importados. Como en el caso del CFI, existe poca conexión con el resto de la economía, aunque en este caso el aumento de producción sí implica aumento de empleo. El empleo generado no es grande, considerando que la ventaja de la internacional ZLC es justamente la mano de obra barata. Juntos, el CFI y la ZLC, emplean menos del 5% de la fuerza laboral del país, mientras genera más del 80% de ganancias del comercio exterior.

La estrategia económica basada en la banca internacional y en la ZLC no puede ser juzgada como un gran logro. Durante los años 70 Panamá tenía un paso más lento de crecimiento económico agregado que cualquier país de Centroamérica, considerablemente menor que su propio crecimiento en los años 50 y menor que la mitad durante los años 60. (22) Después de 1980 los países centroamericanos sufrieron una depresión económica severa y el crecimiento de Panamá

fue considerablemente mejor por comparación. Sin embargo, una inspección de cerca a las estadísticas crean dudas sobre a qué "crecimiento" se refiere. Para tomar un ejemplo extremo indicativo de las contradicciones de la economía panameña, en 1981 el ingreso nacional creció en un 4% en precios constantes. Esto fue a pesar de la baja en el sector productivo: un negativo 2.5% en agricultura y manufacturas, y un negativo 7% en construcción. Se logró un crecimiento positivo en las estadísticas por un aumento de 8% en transporte y comunicaciones y un 11% de aumento en comercio y la banca. (23) Uno por lo general espera que este sector terciario crezca porque hay más mercancías para ser transportada, intercambiada y financiada; esto es, que estas actividades económicas son medios pero no fines. De hecho, uno descubre que en 1981 los panameños gozaban de un suministro menor de mercancía nacional; que la producción en la agricultura, manufacturas y construcción estaba bajo, y que el volumen de mercancías importadas también estaba bajo. La profunda desnacionalización de la actividad económica de Panamá es dramáticamente demostrada por el hecho de que el coeficiente de crecimiento de la economía puede ser positivo en un año en que, en promedio, el bienestar material declinó. Uno concluye que mucho del crecimiento de la economía panameña en la última década ha sido ilusión estadística. (24) Alienados de su propia historia y política, la nación panameña está también alienada de su propia vida económica, viviendo en una sociedad así construida en la que las expansiones y contracciones de los sectores dinámicos de la economía tienen poco impacto directo en la vida de la masa de la población.

Bajo Torrijos, algunos pasos fueron tomados para revitalizar el sector productivo de la economía. Desde 1969 hasta 1977 el gobierno implementó una muy publicitada reforma agraria, involucrando la expropiación o la compra de 500 mil hectáreas de tierra. A pesar de eso, esta reforma sólo afectó un 10% de familias rurales y

no ha detenido el decline del sector campesino. En 1960, un 16% de familias campesinas derivaban sus ingresos como obreros agrícolas, y en 1979 la cifra creció a 27%, (25) indicando un incremento en la población campesina sin acceso a la tierra a pesar de la reforma agraria. (26) Para las familias rurales que no han perdido sus tierras, las condiciones han empeorado, especialmente para los mini-fundistas. A pesar del crecimiento en el tamaño promedio de todas las fincas (debido a la migración a áreas urbanas), el tamaño promedio de las fincas con menor de diez hectáreas (60% de todas las fincas) bajó en los años 70. (27) Aún más indicativo que el aprieto del pequeño campesino son las tendencias en los niveles de rendimiento por los distintos estratos y tamaños de fincas. En la mayoría del mundo desarrollado existe una relación inversa entre producción por unidad de tierra y tamaño de la finca, ya que pequeños terratenientes tienden a trabajar la tierra más intensamente que en el caso de las grandes haciendas. (28) Aparentemente éste no es el caso de Panamá, ya que la cosecha más importante, el arroz, la producción por hectárea en 1960 era virtualmente la misma en fincas grandes que en pequeñas, pero entre 1960 y 1980 la productividad de tierra bajó absolutamente en pequeñas propiedades. (29) Al inicio de los 80, una hectárea de tierra en una finca grande rendía casi tres veces más arroz que en una finca pequeña. (30)

El bajón de la agricultura campesina durante los años 70 estimuló un éxodo del campo. La evidencia indica que el aumento en el ingreso per cápita en Panamá durante la década, como a un 1% por año, tuvo poco impacto en el nivel de pobreza. En 1975, 173 mil familias se estimaron vivían en pobreza, 68% de los cuales vivían en áreas rurales. (31) La relativa reducción en la pobreza rural en Panamá es porque los pobres se han mudado a las áreas urbanas. Este cambio demográfico, junto con otras causas, ha aumentado el desempleo urbano. Al inicio de los 70, el desempleo urbano promediaba en 7% por año, aumen-

tando a un promedio de 11% para 1981-83. (32) Mientras que el desempleo ha aumentado, esos trabajadores manuales urbanos no han disfrutado ninguna mejora en su salario real en dos décadas. El sueldo real creció de 1965 a 1970 y se mantuvo constante hasta 1980, cuando regresó al nivel de los mediados de los 60. Más aún, el poder adquisitivo del salario mínimo para Colón y la Ciudad de Panamá cayó por 30% de 1971 a 1982. (33) Mientras que el CFI prosperaba por el flujo de capital a corto plazo, y la ZLC mostraba gran actividad, la situación económica de la inmensa mayoría de los panameños se había deteriorado. Es inaudito cuando el ingreso nacional per cápita crece sin ningún beneficio resultante para la población, que fue el caso en los países de Centroamérica durante los años 60 y 70 (exceptuando Costa Rica). Sin embargo, el fracaso de la mayoría de los panameños en beneficiarse del crecimiento del ingreso nacional en los últimos quince años no ha sido un fenómeno de distribución como tal, sino más bien un fenómeno de desarticulación de la economía.

La gran mayoría de los campesinos panameños, asalariados y empleados de capas medias no tienen ninguna relación, aunque sea de poca importancia, con el sector dinámico de la economía; ningún mecanismo por el cual los ingresos generados por esos sectores podrían llegarles, excepto por gastos del gobierno de las rentas estatales generadas por este sector. La cerca alrededor de la ZLC y los guardias restringiendo la entrada al CFI, son símbolos singulares de la relación de estas entidades económicas con la nación panameña.

II. La inestabilidad política en los años 80

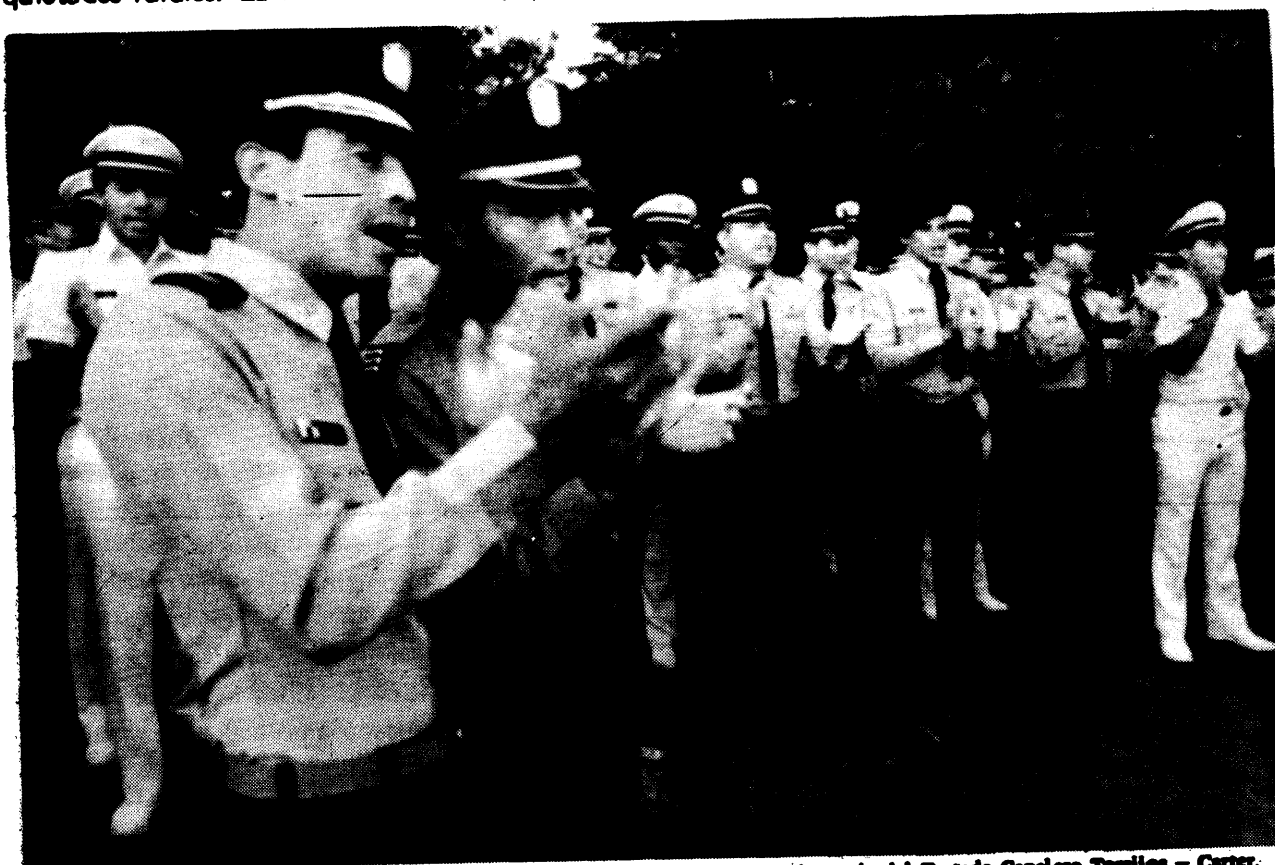
a) El triunfo de Torrijos

Omar Torrijos es comúnmente percibido como un nacionalista panameño, no obstante el hecho de que él siguió una estrategia económica que "desnacionalizó" la vida económica panameña

más allá que cualquier cosa lograda por la dominación política y económica estadounidense. Un indicador de esta percepción es el hecho de que el Partido del Pueblo, de la línea de Moscú, dio a Torrijos su virtual apoyo a lo largo de su gobierno (y después cambió su apoyo a su sucesor como jefe de las Fuerzas de Defensa, el General Noriega). Esta contradicción entre Torrijos el nacionalista en retórica, y Torrijos el facilitador de la banca internacional y de la Zona libre es explicada en términos de distorsiones histórico-políticas.

Internamente, Torrijos inició dos reformas sociales altamente visibles; la reforma agraria y la reforma laboral. La reforma agraria hizo poco, si hizo algo, para mejorar la situación del campesinado o trabajador agrícola. A lo mejor tuvo mayor efecto en calmar temporalmente las inquietudes rurales. La reforma laboral aparente-

mente tuvo gran potencial para alterar la relación de negociación entre capital y trabajo. Desde 1969 hasta 1977, el gobierno reconoció legalmente 131 sindicatos nuevos (más del 60% de todas las organizaciones de trabajadores), y aprobó más de 500 acuerdos colectivos, comparado a sólo 30 en el período de 1965-69. (34) Como fue mostrado en la sección anterior, estas medidas no tuvieron efectos obvios en la dirección del salario real: el salario real urbano promedio fue elevado un 12% desde 1965 hasta 1970, después fueron constantes a través de la década del 70, bajando en la década del 80. A lo mejor una de las razones por la que Torrijos es visto por haber cambiado significativamente el balance de poder del capital al trabajo, es la obsesión mostrada por el Banco Mundial sobre la revisión del código laboral de Panamá discutido a continuación.



Militares panameños durante las ceremonias en conmemoración del décimo aniversario del Tratado Canaleño Torrijos - Carter. Ciudad de Panamá, 7 de septiembre de 1987. Radiofoto: archivo de "El Nuevo Diario".

La base real de la popularidad de Torrijos está en su ingeniosa apropiación del tema del Canal de las manos de Arias y el subsiguiente uso de este tema como el grito nacionalista. Como las críticas hacia Torrijos han señalado, ningún gobierno electo de Panamá se hubiera atrevido a concluir un acuerdo en el que los EE.UU. se comprometieran a tantos puntos fundamentales de la soberanía nacional como en el tratado Torrijos-Carter de 1977. Aunque el tratado prevé una transferencia formal del Canal en propiedad a Panamá en el año 2000, no corrigió el compromiso fundamental de la soberanía panameña —por el cual EE.UU. se otorga el derecho unilateral de intervenir militarmente en Panamá si hubiera alguna amenaza a la “neutralidad” del Canal. Que Torrijos pudiera lograr tal reputación nacionalista de cara a lo contrario es evidencia gráfica de la distorsión de la política panameña y de la conciencia nacional, resultado de setenta y cinco años de dominación norteamericana.

Lo que Torrijos logró, sin poder negarlo, fue establecer una estabilidad política y social temporal en el país, basado en una coalición poco usual de un sector del campesinado, la clase trabajadora urbana, la clase media y los capitalistas. Brevemente, el campesinado vio la reforma agraria como un cumplimiento parcial de sus aspiraciones; la reforma laboral pareció haber creado la posibilidad de ganancias para la clase trabajadora; el auge creado, por poco tiempo, por la construcción del CFI y de la ZLC trajo prosperidad a la clase media y la comunidad de negocios también anticipó ganancias sustanciales de esta prosperidad. La retórica anti-imperialista asociada con el nuevo tratado del Canal, tocó el nacionalismo de todos estos grupos. En pocas palabras, Torrijos tuvo un proyecto que probablemente unió a la mayoría de los panameños y oscureció las distorsiones fundamentales de la sociedad. Para el tiempo de su muerte el proyecto ya andaba tropezando, y fue tarea de su sucesor el madurar los frutos de la desilusión.

b) Comienza la desilusión

En 1978 Torrijos organizó una elección indirecta para un nuevo presidente de Panamá, lo cual fue interpretado por los optimistas como un paso hacia la democratización. Esta elección tuvo dos consecuencias mayores. Primero demostró la debilidad del gobierno en términos de apoyo popular; el oficial Partido Revolucionario Democrático (PRD) asegurando sólo un 40% de los votos, logrando una mayoría sólo en la coalición con el Partido del Pueblo (partido comunista de la línea de Moscú) y un segundo aliado, el Frente Amplio Popular (FRAMPO). Si se considera como un referendun, después de diez años de gobierno militar, el resultado de la elección fue ambigua a lo más. Segundo, estableció un rol esencialmente sin poder al Jefe de Estado panameño, una situación que ha continuado para los siguientes presidentes a pesar de ser elegidos. En 1982 el presidente elegido por Torrijos, Arístides Royo, fue reemplazado por Ricardo de la Espriella, una indicación que la verdadera lucha de poder estaba ocurriendo dentro de las Fuerzas de Defensa. Desde la muerte de Torrijos hasta inicios de 1984, el factor más importante y determinante del futuro político inmediato de Panamá era quién surgía como la figura dominante en las Fuerzas de Defensa: el General Rubén Darío Paredes (el comandante que sucedió a Torrijos), a lo mejor uno de sus dos subordinados, Coronel Manuel Antonio Noriega (Jefe de la Inteligencia Militar) o Roberto Díaz Herrera (un primero de Torrijos).

La lucha por el control de las Fuerzas de Defensa (y por consiguiente del poder político) se complicó por la intervención de dos factores externos, el FMI y el Banco Mundial. En 1979 Torrijos había llegado a un acuerdo con el FMI, recibiendo una línea de crédito por 180 millones de dólares condicionados por una reforma al sistema de impuestos y una reducción de los subsidios del gobierno, especialmente en la agricultura. Las medidas fomentadas por el FMI pro-

baron ser impopulares, ambas por ser una afrenta al nacionalismo y por sus directos efectos económicos. En 1983 fue necesaria otra aproximación al FMI y fue claro esta vez que el "*condicionando*" iba a ser considerablemente más severo. La urgencia de un acuerdo surgió de la necesidad de renegociar la deuda externa de Panamá. La mayoría de esta deuda fue adquirida con bancos internacionales privados que obligaron a un acuerdo previo con el FMI y/o el Banco Mundial como condición para negociaciones serias.

Dada la urgencia de reestructurar la deuda y las medidas de austeridad del FMI—Banco Mundial necesarias para facilitar la renegociación, era claro el principio de los años 80, que quien fuera presidente de Panamá para el futuro representaría una agenda impopular al país. El vehículo de Torrijos de un presidente de figura, le ofreció al liderazgo militar un escape de este dilema, porque podían mandar sin aparentar gobernar. La estrategia tenía que ser ingeniosa, ya que un presidente de la altura de Royo o de la Espriella, no podían engañar a nadie acerca de dónde estaba el poder real. Mientras se acercaban las elecciones de mayo de 1984, un candidato poco esperado surgió como elegido por el oficialista PRD, Nicolás Ardito Barletta, vice—presidente del Banco Mundial.

En algunos aspectos, Barletta era el candidato ideal para seguir los pasos a Royo y a de la Espriella, ya que no tenían ninguna clientela política propia en Panamá, estaba limpio de corrupción y nepotismo y, dada su posición en el Banco Mundial y su experiencia como economista, se le podía confiar llevar a cabo las negociaciones con agencias multilaterales y bancos privados. Por el lado negativo, él podría probar ser muy independiente y sus enfoques económicos de la Escuela de la Universidad de Chicago podrían ofender a los izquierdistas de la coalición de Torrijos. Cuando, a principios de 1984, se creó una coalición de cinco partidos para apoyar

a Barletta (la Unión Nacional Democrática, UNADE), el Partido del Pueblo denunció a la dirigencia del PRD por abandonar el torrijismo y colocó su propio candidato en la contienda electoral.

Siete candidatos presidenciales se postularon para las elecciones de 1984, pero sólo Barletta y Arnulfo Arias, con 82 años de edad, tenían serias probabilidades de ganar. Hay algunas evidencias de que al comienzo de la campaña, la administración Reagan favorecía a Arias, pero en la medida que el día de las elecciones se acercaba su preferencia había cambiado hacia Barletta. (35) Un sondeo de opinión de marzo del 84 indicaba que Barletta y Arias tenían apoyo del pueblo bastante parejo, prometiendo unas elecciones cerradas. Unas elecciones cerradas y abundante fraude, de acuerdo con observadores neutrales. Los militares intervinieron secuestrando las cajas de votos y después de una demora de dos semanas, Barletta fue anunciado oficialmente el ganador por una mayoría de 1.713 votos de 600 mil votos depositados. La incidencia del fraude fue tan grande que pocos dudaron que Arias había ganado, animando a la oposición a poner de sobre nombre a Ardito Barletta, "Fraudito". Dos años después Seymour Hersh del "New York Times" escribió una serie de artículos con evidencia abrumadora de que Arias había ganado por un margen de 25 mil a 30 mil, evidencia que estuvo a disposición del gobierno de E.U. inmediatamente después de las elecciones. (36) No desanimado por la inteligencia de la embajada de E.U. en Panamá de que el nuevo presidente había sido elegido como resultado de un fraude electoral llevado a cabo por los militares, el Secretario de Estado de E.U., George Schultz, asistió a la investidura de Barletta y expresó palabras de alabanza para el nuevo presidente y la "*democracia panameña*".

Mientras la campaña electoral distraía la atención, la lucha por el poder dentro de los militares se resolvió con el coronel (ahora general)

Noriega, que se convirtió en el Jefe de las Fuerzas de Defensa. Barletta, con poca base política y siendo presidente como resultado de elecciones fraudulentas, servía al mando del nuevo jefe militar. A los militares les pareció conveniente que Barletta pareciera gobernar de modo que un presidente civil asumiera la responsabilidad por ceder a las presiones del Banco Mundial y del FMI y por echar atrás las reformas del período de Torrijos. A lo largo de los once meses de Barletta como presidente, la oposición aumentó desde el sector de los negocios y de los movimientos sindicales. Tan efectivos fueron los militares en disimular su rol político que algunos grupos de la izquierda, tal como el Partido del Pueblo, los apoyaba como la alternativa progresista y anti-imperialista frente al presidente juzgado como pro-americano y reaccionario económicamente. (37)

Parece que hubo pocas diferencias entre las políticas del presidente civil y el liderazgo militar durante 1985 con respecto a políticas internas o internacionales, sólo una división del trabajo. Si Barletta era acusado de someter la soberanía panameña en materia económica, los militares eran igualmente sospechosos en su área. En enero de 1985, fueron efectuadas maniobras militares conjuntas entre Panamá y EE.UU., involucrando alrededor de 10 mil soldados estadounidenses. Estas maniobras, durante cuatro meses, ocurrían mientras Panamá era nominalmente miembro activo del Grupo de Contadora. Por varios años los países de Contadora buscaron una solución pacífica a los conflictos de Centroamérica, en clara oposición a EE.UU. En verdad, la Administración de Barletta fue anfitrión de una reunión de los ministros de Contadora mientras las maniobras militares se desarrollaban. (38) Otras maniobras conjuntas se realizaron en 1986 y a comienzos de 1987, indicando una cooperación creciente y descarada entre el Comando Sur y las Fuerzas de Defensa.

Mientras avanzaba 1985, quedaba cada vez me-

nos de la limitada sustancia y la extensiva retórica del período de Torrijos. En política extranjera, Panamá se acercó más, de acuerdo con las metas de EE.UU. en la región, con maniobras militares conjuntas y participación formal de Contadora. En el frente económico, Barletta buscó implementar el paquete conservador de austeridad impuesto por el Banco Mundial y el FMI. La fuerte oposición del sector negocios (que se oponían a los aumentos de impuestos) y de las organizaciones laborales (que estaban en desacuerdo con las reformas del Código Laboral) demoraron los asuntos y hasta forzó a Barletta a retractarse de algunas decisiones. (39) Estas vacilaciones aumentaron la impresión de que la capacidad de Barletta para implementar políticas era muy limitada. Hay alguna evidencia de que Noriega estaba planeando remover al presidente civil desde diciembre de 1984, (40) y la demostración descarada de que los militares efectivamente gobernaban, llegó en mayo de 1985. Durante los primeros ocho meses de esta corta presidencia, Barletta dirigía un gabinete multipartidista en el que el partido de los militares (PRD) desempeñaba el mínimo de cargos. Al comienzo de mayo de 1985, la dirigencia del PRD le dio un ultimatum a Barletta para reestructurar su gabinete para finales de mes, con rumores de un golpe intencionado previendo la sanción implícita por no ser sumiso. Después de unos días de la demanda, un nuevo gabinete había sido formado con una dominación abrumadora del PRD. Los que interpretaron las presiones militares para un cambio de gabinete como una expresión de desacuerdo con las políticas económicas conservadoras de Barletta, quedaron decepcionados: a finales de junio se llegó a un acuerdo con el FMI para una nueva provisión secreta que se decía involucraría más severas medidas de austeridad.

Así que a mediados de 1985 Panamá había sido barrida por la intranquilidad social, encabezada por un presidente sin ningún poder y que, a lo mejor lo más serio de todo, había perdido toda

la retórica nacionalista que había sido tan crucial en la estabilidad social durante los años de Torrijos.

c) El desmoronamiento

En octubre de 1985, Nicolás Arditto Barletta renunció como presidente de Panamá en favor de su vice-presidente, Eric Arturo Delvalle, un hombre de negocios millonario. Que Barletta renunció por presiones de Noriega está más allá de toda duda, pero considerable controversia envuelven los motivos de Noriega. (41) Después de la caída de Barletta, la vida política de Panamá comenzó a cambiar significativamente. Por más de dos décadas Panamá había sido un país con credenciales democráticas dudosas, pero en el cual había considerable libertad política e individual, en especial libertad de expresión. Abusos mayores en derechos humanos habían sido raros, y durante la década del 70 el país se había convertido en un asilo para refugiados políticos de Latinoamérica, particularmente del Cono Sur. A pesar de eso, un año y medio después de la estrepitosa demostración del control militar sobre el gobierno, por la renuncia forzosa de Barletta, Panamá había adquirido un número de características de un estado policial. (42)

Uno de los más macabros hechos sucedió en septiembre de 1985, poco antes de la caída de Barletta, cuando el cuerpo decapitado de Hugo Spadafora fue descubierto al otro lado de la frontera con Costa Rica. Un político extremadamente popular y colorido, de una tendencia izquierda populista, Spadafora había sido un crítico desbocado de los militares. Poco antes de su muerte había acusado a un oficial de alto nivel de tráfico de drogas, diciendo que tenía evidencias para fundamentar esto. Las acusaciones de tráfico de drogas contra militares no eran nuevas. En los meses siguientes surgió que si Spadafora tenía evidencias de tal actividad criminal, él no había estado solo en esta consideración.

Por varios años, oficiales estadounidenses habían creído que los bancos de Panamá servían como lugar para el lavado de dinero del tráfico de drogas. Siguiendo las acusaciones de Spadafora, los EE.UU. entraron en negociaciones con Delvalle para lograr reformas a las estrictas leyes del secreto bancario del CFI. (43) El gobierno panameño tenía poco entusiasmo de cambiar las regulaciones bancarias para facilitar una investigación de una relativamente pequeña cantidad de dinero. (44) Cualquier cambio podría dañar el entusiasmo de algunos depositantes y provocar fuga masiva de capital. Sin embargo, en junio de 1986, un oficial estadounidense anónimo dejó caer una "*bomba*" poco diplomática al decirle a la prensa que el mismo Noriega era sospechoso de ser el mayor traficante de drogas y que estaba involucrado en un sinnúmero de actividades criminales.

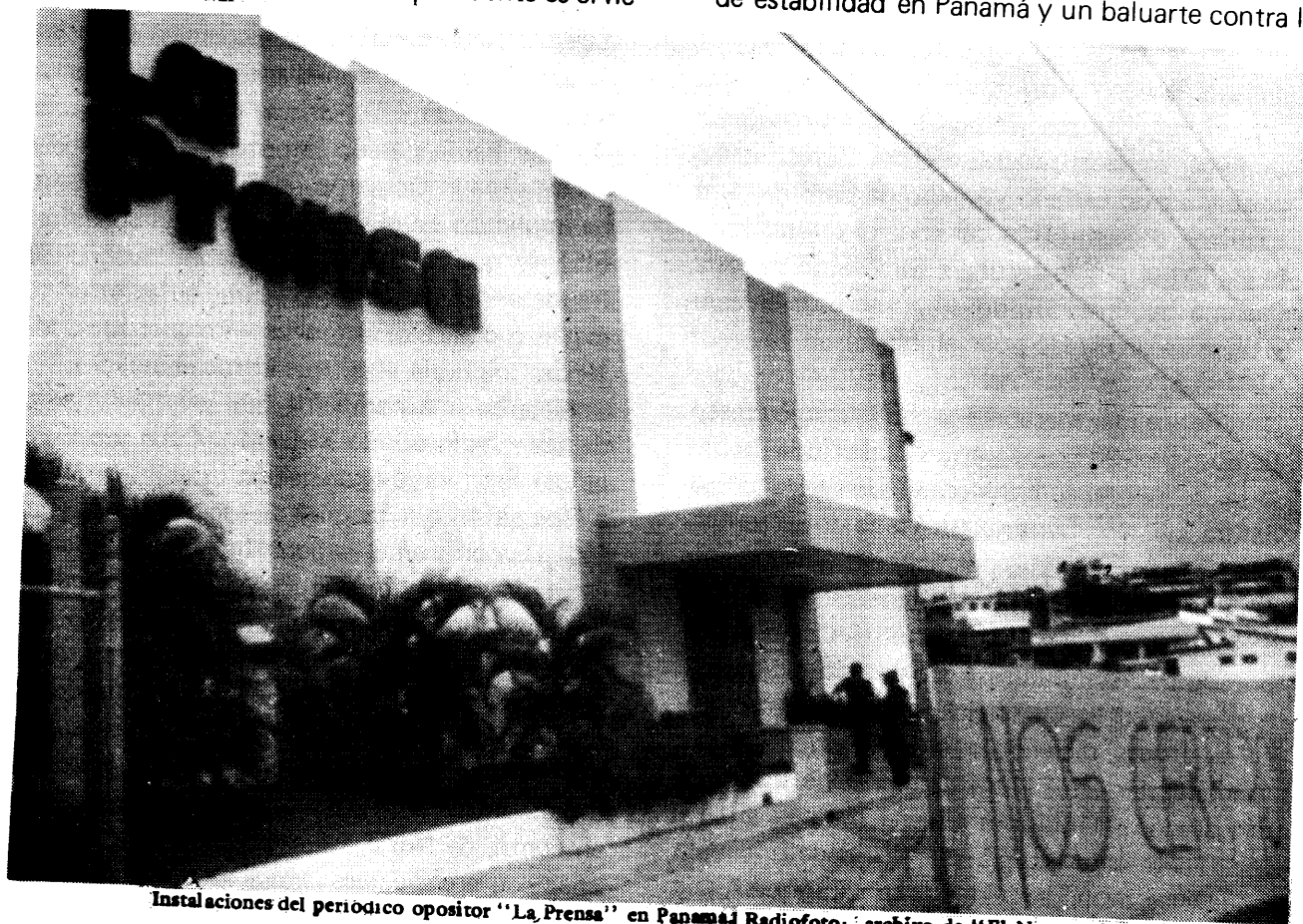
Las acusaciones más serias fueron: 1) que Noriega era el mayor intermediario en el contrabando de drogas hacia E.U.; 2) que por más de quince años, él había pasado información de inteligencia sensible al Gobierno de Cuba; 3) que él estaba implicado en el asesinato de Hugo Spadafora; (45) 4) que él fue el responsable personal del fraude electoral de 1984; 5) que él facilitó el suministro de armas al movimiento guerrillero M-19 de Colombia y, 6) que él fue el mayor inversionista en una compañía que vendía artículos de tecnología estadounidense a Cuba y a Europa del Este, cuya exportación estaba restringida a esos países por razones de seguridad nacional. (46) Reagan no había acusado a ningún líder nicaragüense de tal magnitud de crímenes. Siguiéndole los talones a los comentarios negativos del nuevo embajador de EE.UU. en Panamá y a las críticas hacia Panamá por el sub-secretario de Estado para Latinoamérica, las acusaciones contra Noriega parecían una campaña orquestada de desestabilización. La acusación más sobresaliente en contra de Noriega fue en octubre de 1986 en una conferencia académica semi-pública en Washington sobre recientes sucesos políticos en

Panamá. Norman Bailey, un ex—asesor del presidente de EE.UU., acusó que, hacía unos meses, Noriega había asistido a una reunión con los mayores traficantes de drogas de América Latina, en Cuzco, Perú. De acuerdo con el relato de Bailey, los participantes de la reunión habían discutido la eliminación de Spadafora antes de que la evidencia dañina fuera revelada. (48)

El aspecto más sorprendente de esta serie de cargos extraordinarios es que habiendo acusado a Noriega de ser traficante de drogas, asesino y agente del bloque comunista, EE.UU. no cambió de manera significativa su comportamiento hacia Panamá. El nuevo embajador arribó a tiempo en la ciudad de Panamá por las concesiones comerciales de Panamá dentro de la iniciativa de la Cuenca del Caribe, y como estaba planeado en enero de 1987, los juegos de guerra conjuntos se llevaron a cabo. No menos sorprendente es el he-

cho de que no salió ninguna respuesta del gobierno panameño, más que una resolución de la Asamblea Nacional en contra de los EE.UU. y una marcha de apoyo a Noriega. Los únicos grupos que recogieron esas acusaciones de actividad criminal fueron los de la oposición interna. Ambos, la derecha y la izquierda (con la excepción del Partido del Pueblo) denunciaron a Noriega y pidieron su renuncia. Esto provocó una serie de medidas represivas a La Prensa, que mandó al exilio, a EE.UU., a dos periodistas prominentes de Panamá. (49)

Se han buscado numerosas explicaciones para esta contradicción total entre palabras y acciones por el gobierno de EE.UU. Una hipótesis postula una división en la Administración Reagan y el Congreso de EE.UU., entre pragmáticos de política extranjera que veían a Noriega como fuente de estabilidad en Panamá y un baluarte contra la



Instalaciones del periódico opositor "La Prensa" en Panamá. Radiofoto: "archivo de "El Nuevo Diario"

"expansión sandinista", y un grupo de ideólogos derechistas deseosos de un gobierno servil y pro-EE.UU. que llegaría a un acuerdo de cancelar la transferencia del Canal a control panameño en el año 2,000. (50)

Que tal división existiera no hay duda, pero el episodio entero refleja fenómenos más profundos —la distorsión grotesca de las relaciones EE. UU.— Panamá resultado de 75 años de dominación y dependencia—. Los cargos contra Noriega representan un ejemplo más de la manipulación directa de la política panameña que ha caracterizado la política estadounidense desde que los buques de guerra intervinieron para crear el país en 1903. Mientras que la administración Reagan

tiene la mano más fuerte que su antecesor, su trato hacia los asuntos internos de Panamá, como un lugar apropiado para la acción directa, es una constante en la historia de la política de EE.UU. En efecto, los EE.UU. tratan a Panamá como un protectorado militar y a sus políticos, sean civiles o militares, como clientes para ser manipulados. (51) El genio político de Torrijos estuvo en su habilidad de oscurecer el status de país dependiente mientras no hacía nada de importancia para alterarlo. La relación patrón—súbdito permanece, a lo mejor más fuerte que antes, y sus distorsiones, que le roban a Panamá su **"política interna"** como tal, y deja a la nación panameña, después de setenta y cinco años de existencia, todavía luchando por establecerse como un país soberano.

NOTAS

(1) En la categoría de pronósticos que están sin realizar está la siguiente, escrita aproximadamente seis meses después de la muerte de Torrijos en un accidente aéreo: **"Contrario a las predicciones, poco después de la muerte del General Omar Torrijos Herrera, su desaparición (del escenario político) el 31 de julio de 1981, no provocó una crisis política..."** "Inforpress Centroamérica", Centro América, Guatemala, 1982. "Inforpress", Panamá, junio de 1982, pág. 36. Entre 1982 y 1986 Panamá tuvo cinco presidentes, por lo que la prensa de oposición apodó al último **"Tu turno"**.

(2) Esta distinción será utilizada a lo largo del escrito. **Nación** hará referencia a la cohesión de un pueblo en términos de cultura e historia, y es independiente de la entidad legal y geográfica en el cual ese pueblo vive. **País** se refiere a una área geográfica con un Estado al cual se le reconoce internacionalmente la soberanía sobre su territorio.

(3) La carretera Pan-americana aún no se ha terminado de construir y finaliza a unas cien millas al sur de la zona del canal.

(4) A pesar de la naturaleza despótica del gobierno de Zelaya, él es reconocido como héroe nacional en Nicaragua por haber expulsado a los británicos de la Costa Atlántica del país y por haber unido a todo el territorio nacional bajo su gobierno. Ningún análisis profundo de su papel se ha hecho todavía, pero una descripción útil de eventos se encuentra en Ralph Lee Woodward H., **Central America: A Nation Divided**, New York; Oxford University Press, 1973.

(5) Gran Bretaña era el poder de mayor influencia en la región a mediados del siglo diecinueve, y algunos historiadores, especialmente centroamericanos, acreditan el socavamiento de la Federación Centroamericana a los agentes británicos. Ver Mario Rodríguez, **Central America**, Englewood Cliffs, New Jersey; Prentice-Hall, 1965, pp. 80 en adelante.

(6) Amador Guerrero le escribió a José Agustín Arango el 5 de septiembre de 1903, reportándole que había recibido respuestas afirmativas a las siguientes preguntas formuladas a William Nelson Cronwell: **"Qué condiciones son necesarias para el reconocimiento de los"**

Estados Unidos de nuestra independencia con (Status de) protectorado? ¿Llegarán los buques de guerra a nuestros puertos cuando se declare la independencia? ¿Qué recursos se nos dará para ayudar al movimiento?" Citado en *Revista Epocas*, Nº. 27, año 2 (enero 25 de 1948), pág. 13.

- (7) A las seis de la tarde del día de la declaración de la independencia, Amador Guerrero le envió un telegrama a John Hay, Secretario de Estado de los Estados Unidos. **"Proclamación de independencia del Istmo sin derramamiento de sangre. El Tratado del Canal salvado"**. Citado en "3 de noviembre de 1903", *Diálogo Social*, año XVI (noviembre-diciembre de 1983), pág. 20.
- (8) Después de la derrota de España en la Guerra Española-Americana, a Cuba le fue otorgada la independencia por parte de los E.U., según la Enmienda Platt, la cual establecía el status de protectorado para Cuba.
- (9) La irreal moneda panameña tiene un nombre -el Balboa- y su única forma es la moneda (no existe dinero en papel).
- (10) Arnulfo Arias fue declarado ganador de las elecciones presidenciales de 1967 e indudablemente, ganó la mayoría de los votos. Fue derrocado por un golpe de estado al año siguiente. El carácter dudoso de las elecciones panameñas ha sido reconocido por oficiales gubernamentales. En diciembre de 1986, Rolando Murgas, Vice-Presidente del Tribunal Electoral (quien había certificado los resultados de las extremadamente controversiales elecciones de 1984, discutidas más adelante) observaba que **"nuestra historia política, lamentablemente, está llena de fallas morales y corrupción electoral"**. Ver *Central American Report*, Guatemala, "Inforpress", 30 de enero de 1987.
- (11) Roberto Eisenmann, editor del periódico independiente "La Prensa", ha comentado sobre el papel en 1986 de los militares estadounidenses en Panamá, refiriéndose específicamente al General John Galvin, jefe del Comando Sur y al General Manuel A. Noriega, el dictador de facto de Panamá: **"el embajador de E.U. tiene mucha competencia cuando afirma la posición de E.U., con el General (John Galvin) quien dirige el Comando Sur... nosotros en ("La Prensa") obtuvimos un memorandum de Noriega a Galvin... que tenía el tono de un subordinado reportándose a su jefe"**. Council on Hemispheric Affairs, *New And Analysis*, Washington D.C., 12 de junio de 1986, pág. 2; Ver referencia de Eisenmann en nota 44.
- (12) El papel del gobierno de E.U. difiere en forma en Sur América y México, pero difiere en grado sólo en Centro América. En Centro América, la extremadamente angosta base política de la oligarquía fue también el resultado de un sistema laboral forzado, considerablemente más rígido que en Panamá. Ver John Weeks, "An Interpretation of the Central American Crisis", *Latin American Research Review*, volumen 21, Nº. 3, otoño 1986.
- (13) Arias ganó la presidencia en 1948, después de violentas demostraciones el año anterior en contra de la presencia norteamericana; ganó otra vez en 1967 después de violentas manifestaciones en 1964 y del fracaso de su sucesor en negociar un nuevo tratado del canal.
- (14) Ver la discusión en *World Development Report 1983*, en donde se afirma que la "distorsión de precios" constituye un tercio del crecimiento medido en algunos países en desarrollo. Banco Mundial, *World Development Report 1983*, London; Oxford University Press, pág. 3.
- (15) En la teoría económica neo-clásica el comercio interno y externo están regidos por dos principios distintos. En el primer caso, la competencia resulta en especialización de acuerdo a qué productor tiene el menor costo absoluto (ventaja absoluta): entre países, de acuerdo a índices diferenciales de costos relativos (ventaja comparativa). El productor con menos costos saca a los otros del negocio dentro de un país, pero no entre países. En este análisis, un país es una entidad con su propio suministro monetario y por el cual la inmigración de trabajo es limitado.
- (16) Aún si el gobierno panameño le pide prestado

a sus ciudadanos, la deuda adquirida por estos panameños todavía sería externa en el sentido en que debe ser pagada en moneda extranjera, el dólar estadounidense. Estos dólares no pueden ser creados por el gobierno panameño, deben ser obtenidos a través de exportaciones de mercancías o entradas de capital.

- (17) Inforpress, "Central American Report", 23 de febrero de 1985. Las ganancias de servicios no bancarias fueron de 1742 millones de dólares mientras que las exportaciones de mercancías fueron de 1,778 millones.
- (18) Para una comparación de la estructura del sector externo panameño con el de los países centroamericanos, ver John Weeks, **The Economies of Central America**, New York; Holmes and Meier, 1985, pp.96-97.
- (19) Inforpress, "Central American Report", 23 de febrero de 1985.
- (20) La dificultad en mantener una cantidad favorable para la capitalización financiera es discutido más profundamente en John Weeks, **The Economies of Central America**, New York; Holmer and Meier, 1985, capítulo 4. Específicamente sobre la preocupación de un oficial panameño acerca de las consecuencias de ablandar las leyes del secreto bancario, ver **Central American Report**, 10 de agosto de 1984.
- (21) El caso de Torrijos como un nacionalista panameño está presentado en "Inforpress, Centroamérica", **Centro América 1982**.
- (22) La razón de crecimiento de productos brutos doméstico por décadas fueron: 1950, 4.7 por ciento; 1960s, 9.0 por ciento; y 1970s, 3.5 por ciento. El promedio para los cinco países centroamericanos por décadas fue de 4.6, 6.5 y 5.9 por ciento, respectivamente. Ver Weeks, **The Economies of Central America**, pp. 61-63.
- (23) Weeks, **The Economies of Central America**, pp. 195-6.
- (24) Steve Ropp, en un estudio de las recientes

tendencias económicas, hace referencia a dos economías en Panamá: El centro financiero y de servicio dinámico, y el sector productivo estancado. "General Noriega's Panama", **Current History**, Vol. 85, No. 550, diciembre 1986, pág. 423.

- (25) La mayoría del aumento de sueldos a empleados de la agricultura ha sido el resultado del crecimiento de la producción de azúcar. Con el precio mundial del azúcar extremadamente bajo y la reducción de la cuota de Panamá a E.U. por la Administración Reagan, el futuro de este sector está dudoso.
- (26) Un estudio muestra el aumento de familias sin tierra de 34 mil familias en 1970 a 55 mil al final de la década. El número total de familias rurales a mediados de la década era aproximadamente 150 mil. Ver Weeks, **The Economies of Central America**, pág. 123 y Roberto Pinnock y Charlotte Elton, "Rural poverty in Panamá; trends and structural cases", **World Employment Programme Research Working Paper 10-6/wp**, 60, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, septiembre de 1983, pp. 10-15.
- (27) Pinnock and Elton, op. cit., y Marcos A. Gandasegui, **Hijo, la fuerza de trabajo en el agro: Experiencia del desarrollo capitalista en Panamá**, Panamá; CELA, 1985, pp. 102 ss.
- (28) Ver, por ejemplo, FAO, "The effects of land tenure and fragmentation of farm holdings on agricultural development", Roma: FAO, diciembre 1986, documento No. COAG/87/8, pp. 34-46.
- (29) La producción estimada proviene de un estudio en que la definición de "pequeña" y "grande" varía de acuerdo a la calidad de la tierra. El tamaño promedio era aproximadamente de 11 hectáreas. Ver Pinnock y Elton, op.cit., pág. 17.
- (30) Para la cosecha de 1959-60, la producción de arroz por hectárea en fincas pequeñas era de 27 quintales y 25 quintales en fincas grandes. En 1971-72 el promedio era 20 quintales y 51 quintales, la brecha aumenta sucesivamente. Ver **Boletines de producción**

agropecuaria, Contraloría General de la República, Panamá, varios años.

- (31) Pinnock y Elton, op.cit., pp. 32-3 y A. Cordero et al, **Distribución del ingreso en Panamá**, Panamá, 1980.
- (32) Comisión Económica para América Latina (CEPAL), **Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1984**, Santiago; CEPAL, 1985.
- (33) Programa del empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), **Empleo y Salarios**, Santiago; PREALC, 1983, y PREALC, **Panamá: Evolución y Estructura de los Salarios**, Santiago; PREALC, junio de 1985.
- (34) "Inforpress Centroamérica", **Centro América 1982**, Panamá, pág. 38.
- (35) Ver **Central American Report**, 16 de marzo de 1984, y Seymour M. Hersh, "Panamá General reported to rig election in 1984", "New York Times", 22 de junio de 1986.
- (36) Hersh, New York Times, 22 de junio de 1986.
- (37) Después de la renuncia forzada de Barletta, el Partido del Pueblo apoyó abiertamente a los militares y a Noriega en particular, refiriéndose a él como parte de "la lucha nacional de liberación" panameña. Ver el resumen del "Miami Herald", artículo del 2 de agosto de 1986. en **Latin American Monitor**, Vol. 3, Nº 6, agosto 1986, pág. 325.
- (38) Quizás más en contradicción con la supuesta tendencia nacionalista de la dirigencia militar, los ejercicios estaban en desarrollo el 9 de enero de 1985, el "Día de la Dignidad Nacional". En esta fecha en 1964, los militares panameños se habían rehusado a dispersar una manifestación en contra de la presencia estadounidense en la zona del canal. Tropas estadounidenses abrieron fuego sobre los manifestantes, matando a veintiuno e hiriendo alrededor de 500; ver **Central America Report**, 25 de enero de 1985.
- (39) Poco después de asumir la presidencia, Barletta anunció un programa de austeridad desechándolo después por una fuerte oposición en noviembre de 1984; ver **Central American Report**, 22 de febrero de 1985. En junio y julio de 1985 la oposición de trabajadores organizados (incluyendo dos días de huelga general, 1 y 2 de julio) forzó la retractación de unos cambios propuestos al Código Laboral; ver **Central American Report**, 28 de junio de 1985 y del 5 de julio del mismo año.
- (40) En agosto de 1985, "La Prensa" reportó que una firma de relaciones públicas de Nueva York le había suministrado a Noriega en diciembre de 1984 un plan "para transformar al General M.A. Noriega en el protector de los panameños y de sus libertades civiles". El reportaje supuestamente involucraba una campaña para presentar al general como una figura al estilo de D'Gaulle. Ver **Central American Report**, 23 de agosto de 1985.
- (41) "Ardito's fall a mystery", **Central American Report**, 18 de octubre de 1985.
- (42) "... Parece que Panamá, distinguiéndose antes orgullosamente de los records sucios de derechos humanos de algunos de sus vecinos centroamericanos, pudiera estar cayendo en el abismo también, con las Fuerzas de Defensa jugando el papel de árbitro final en todos y cada uno de los conflictos sociales". Ver **Central American Report**, 31 de enero de 1986, pág. 29. Un distinguido opositor panameño del régimen de Noriega resumió la situación en enero de 1987 con esta observación: "Hoy es una humillación ser panameño". En el contexto político actual en Panamá, no es muy sabio identificar a los comentaristas hostiles.
- (43) En agosto de 1984, el procurador de distrito en Miami fue citado diciendo: "La evidencia desarrollada... muestra que una suma sustancial de dinero procedente del narcotráfico había sido lavado a través de algunos bancos panameños". Para ese entonces, un oficial militar panameño, Teniente Coronel Julián Melo, fue arrestado por tráfico de drogas, ver **Central American Report**, 10 de agosto de 1984, pág. 246.

- (44) Según oficiales estadounidenses, la suma proveniente del tráfico de drogas era de 7,600 millones de dólares, comparados a \$ 40,000 millones del depósito total en el CFI. El presidente de la Comisión Bancaria Panameña señalaba que la venta de drogas en los E.U. eran estimados a ser \$ 100,000 millones, así que si las acusaciones contra Panamá son ciertas, el CFI comprende menos que el uno por ciento del problema de drogas estadounidense. Ver **Central American Report**, 11 de julio de 1986.
- (45) Cuando la muerte de Spadafora, su familia sostenía que agentes de inteligencia militar lo habían arrestado bajo órdenes de Noriega: ver **Central American Report**, 31 de enero de 1986.
- (46) Estas acusaciones aparecen en los artículos de Seymour Hersh en el "New York Times" y en varios otros periódicos en junio de 1986 cuando Noriega se encontraba de visita en los Estados Unidos.
- (47) En audiencia ante el Senado Estadounidense, el Embajador Designado, Arthur H. Davis, dijo que el gobierno panameño debería ser advertido sobre investigaciones acerca de los derechos humanos y presionado a investigar el asesinato de Sapafora. Dos meses después, Elliot Abrams, Sub-secretario de Estado, enunció una serie de críticas al gobierno panameño en una conferencia de prensa. Ver **Central American Report**, 7 de marzo de 1986 y 23 de mayo de 1986.
- (48) El autor estuvo presente en esta conferencia, la cual fue organizada por la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins. Los comentarios de Bailey fueron difundidos ampliamente. Ver **Central American Report**, 17 de octubre de 1986.
- (49) Roberto Eisenmann dejó Panamá para tomar una invitación a los E.U. Después decidió no regresar debido a amenazas de muerte. El editor asociado del periódico de Eisenmann, "La Prensa", se refugió en la embajada venezolana en julio de 1986 después de recibir amenazas de muerte y de haber sido acusado por el gobierno en varias ocasiones. Eventualmente llegó a E.U.
- (50) El senador de extrema derecha, Jesse Helms, de Carolina del Norte, es identificado como el promotor de la campaña en contra de la transferencia del canal.
- (51) Si esta afirmación parece muy fuerte y polémica, refiérase al documento del Departamento de Defensa de E.U., obtenido por el Consejo de Asuntos Hemisféricos, un grupo de derechos humanos y de cabildeo de Washington. En la discusión de la política estadounidense hacia Panamá, uno puede leer un pasaje que va más allá de las acusaciones de los más paranoicos nacionalistas panameños: "Una política de cambio sistemático (en Panamá) es un esfuerzo deliberado de un componente del gobierno de E.U. para modificar o remover uno o más elementos o características... que, acompañado por otros elementos, comprende el 'sistema' básico interno (de un país). Tales elementos o características pueden incluir una ley en particular, un patrón de comportamiento prevaleciente, reglas y regulaciones..., un sistema de valores, la estructura gubernamental de la nación o su ideología". United States Southern Command, Department of Defense, **Memo-randum for Director, Planning and Strategy: Preliminary Assessment of the Applicability and Utility of a US Policy of Systematic Change for Panamá**, Quarry Heights, Panamá, 1 de noviembre de 1985, pág. 1.

* Artículo publicado en **Third World Quarterly**, Vol. 9, No. 3, Third World Foundation for Social and Economic Studies, London, julio 1987. Traducción al Español de Tomás Guardia, S.J y Luis Monterrosa, S.J.
